

甲賀市幼稚園保育園の適正規模及び  
民営化等に関する基本的な考え方  
(答申)

平成22年(2010年)2月

甲賀市幼保検討委員会

## 目 次

はじめに	1
1. 就学前教育・保育の現状と課題	1
(1) 幼稚園・保育園の現状	1
(2) 入園児数及び就園率	2
(3) 幼稚園・保育園の課題	4
2. 適正規模・民営化の必要性	4
(1) 検討委員会設置の背景	4
(2) 諮問事項	5
(3) 検討委員会の審議経過について	5
3. 幼稚園・保育園の適正規模等について	6
(1) 甲賀市就学前教育・保育のあり方について	6
(2) 幼稚園・保育園の適正規模（定員・年齢構成）	7
(3) 幼稚園・保育園の適正配置	7
4. 幼稚園・保育園の民営化のあり方について	8
(1) 民営化の基本的な考え方について	8
(2) 民営化を進めるうえでの課題と留意事項について	9
おわりに	9

## はじめに

近年、核家族化や少子化の進行をはじめ、人間関係の希薄化など、社会を取り巻く環境は、大きく変化し、また、子どもの社会性の欠如や親の子育てに対する不安感、負担感が増える中、人間形成の基盤となる幼児期の教育・保育の重要性が増してきている。

このように、子どもの育ちに係わる環境や社会状況が変化する中で、就学前の教育・保育を望む家庭は増加している。

本委員会は、平成20年10月7日に「甲賀市幼稚園保育園の適正規模及び民営化等に関する基本的な考え方について」市長から諮問を受けた。

「3歳児未満については、可能な限り家庭で保護者の愛情を十分注ぐことが大切であり、家庭保育を進めるべきである。」という意見もある中で、現在の社会情勢を鑑み、保育に欠ける子の存在は看過できない状況にあることから、この諮問の趣旨を踏まえ、次代を担う乳幼児が豊かな人間関係を築き、集団生活を通して社会性を身につけるための良好な教育環境を確保することが最も重要である。

以上のことを基本として、諮問事項について他市の事例も参考にしながら、慎重に検討を重ねこの答申を取りまとめたものである。

### 1. 就学前教育・保育の現状と課題

#### (1) 幼稚園・保育園の現状

甲賀市には、平成16年10月1日の合併当時、公立幼稚園4園、公設民営保育園3園を含め、公立保育園25園があり、また、私立幼稚園2園と、私立保育園2園があり、その背景には、合併時の旧5町にあった幼稚園や保育園をそのまま引き継いだことや私立の園には70年を超える歴史を持つ園や旧町の要望を受けて設置された園など、独自の教育・保育理念に基く、特色のある幼児教育や保育が提供されてきた。

また、昭和40年代後半から50年代前半の高度経済成長により、社会情勢が大きく変化し、男女共同参画社会の進行とともに保育に欠ける乳幼児の増加や幼稚園への入園を望む保護者の増加により、当時幼稚園・保育園の整備が積極的に行なわれた。そして、現在、これらの施設は老朽化し建て替えの時期にある。

一方、市内には過疎化により園児が減っている地域や逆に都市化により園児が増えている地域があり、表1に示すように在園児が10人を下回っているところや200人を超える園があるなど、当時に比べ大きな差が生じている。

(表1) 年度別 幼稚園・保育園入園児数

## 保育園

単位:人

園名	定員	H17	H18	H19	H20	H21	H22 (見込み)
水口東保育園	120	96	106	90	106	100	104
水口西保育園	180	146	148	154	152	131	132
貴生川保育園	190	149	161	187	184	193	229
伴谷保育園	220	211	201	227	210	194	203
岩上保育園	90	62	61	60	69	62	56
柏木保育園(私立)	140	141	140	142	142	142	151
水口北保育園(私立)	180	174	190	203	201	194	191
鮎河保育園	30	11	16	18	20	16	10
山内保育園	30	22	23	22	17	16	11
土山保育園	85	110	108	98	94	86	83
大野保育園	110	102	95	99	86	75	62
甲賀西保育園	110	100	89	82	85	96	123
甲賀北保育園	60	39	35	37	42	49	48
甲賀東保育園	35	50	38	32	31	29	25
甲賀西保育園南分園	29	35	43	44	30	40	37
甲南東保育園	70	75	68	58	51	58	59
甲南北保育園	60	53	59	53	49	43	42
甲南西保育園	70	67	66	61	63	50	41
甲南南保育園	60	41	38	48	57	49	60
甲南希望ヶ丘保育園	120	130	120	104	94	88	99
甲南のぞみ保育園(私立)	160	175	167	158	158	147	149
こうなん保育園(私立)	70	-	-	24	36	41	43
信楽保育園	100	123	127	104	128	108	105
雲井保育園	100	90	92	84	79	64	60
朝宮保育園	60	23	17	15	11	18	11
多羅尾保育園	30	7	5	6	8	6	3
明照保育園(私立)	90	113	105	85	68	64	59
合計	2,759	2,345	2,318	2,295	2,271	2,159	2,196

## 幼稚園

単位:人

園名	定員	H17	H18	H19	H20	H21	H22 (見込み)
貴生川幼稚園	190	119	138	158	173	166	153
伴谷幼稚園	210	162	142	137	129	138	136
土山幼稚園	45	-	-	-	-	13	16
大原幼稚園	75	47	47	40	49	55	55
油日幼稚園	40	29	22	23	20	12	13
信楽幼稚園	40	-	-	-	-	13	13
水口幼稚園(私立)	100	91	89	93	101	84	88
甲南幼稚園(私立)	190	120	125	156	183	222	236
合計	890	568	563	607	655	703	710

## (2) 入園児数及び就園率

甲賀市内の幼稚園・保育園の就園率(平成21年4月1日現在)は、表2のとおりである。

地域によって若干差はあるものの、5歳児は97%、4歳児96%となっており、ほとんどの幼児が就学前教育又は保育を受けている状況となっている。また、3歳児についても74%と高い比率を占めている。

一方、2歳児以下の乳幼児については、2歳児29%、1歳児18%、0歳児3%で、低年齢児の保育を望む保護者のニーズがある。

他方、平成21年4月1日現在、保育園の待機児童が50人いた。その後、保

護者が家庭で保育できることや転出等により、平成21年10月末では38人に減少した。

(表2)平成21年度入園児数及び就園率

平成21年4月現在 単位:人

地域	園名	園児数 5歳	園児数 4歳	園児数 3歳	合計	園児数 2歳	園児数 1歳	園児数 0歳	合計	総合計	前年比
水口地域	水口東保育園	26	35	22	83	12	5		17	100	-5
	水口西保育園	41	32	29	102	13	11	5	29	131	-22
	貴生川保育園	59	50	46	155	22	14	2	38	193	6
	伴谷保育園	59	44	48	151	23	17	3	43	194	-18
	岩上保育園	21	20	15	56	6			6	62	-9
	柏木保育園(私立)	44	29	35	108	18	15	1	34	142	-9
	水口北保育園(私立)	54	53	39	146	32	14	2	48	194	-12
	貴生川幼稚園	74	72	20	166					166	-5
	伴谷幼稚園	46	54	38	138					138	12
	水口幼稚園(私立)	26	34	24	84					84	-18
	小計	450	423	316	1,189	126	76	13	215	1,404	-80
	人口	482	463	464	1,409	463	442	476	1,381	2,790	
	就園率(%)	93	91	68	84	27	17	3	16	50	
土山地域	鮎河保育園	5	9	1	15	1			1	16	-3
	山内保育園	8	2	5	15	1			1	16	-1
	土山保育園	22	25	22	69	8	7	2	17	86	-8
	大野保育園	31	20	13	64	11			11	75	-10
	土山幼稚園	8	5		13					13	
	小計	74	61	41	176	21	7	2	30	206	-22
	人口	78	62	55	195	58	50	48	156	351	
	就園率(%)	95	98	75	90	36	14	4	19	59	
甲賀地域	甲賀西保育園	19	29	16	64	17	13	2	32	96	6
	甲賀北保育園	22	10	16	48	1			1	49	7
	甲賀東保育園	14	6	7	27	2			2	29	-5
	甲賀西保育園南分園	11	12	15	38	2			2	40	9
	大原幼稚園	15	25	15	55					55	5
	油日幼稚園	8	4		12					12	-8
	小計	89	86	69	244	22	13	2	37	281	14
	人口	89	85	88	262	81	92	83	256	518	
	就園率(%)	100	101	78	93	27	14	2	14	54	
甲南地域	甲南東保育園	15	14	17	46	8	4		12	58	7
	甲南北保育園	23	14	6	43				0	43	-7
	甲南西保育園	22	18	10	50				0	50	-14
	甲南南保育園	16	21	12	49				0	49	-8
	甲南希望ヶ丘保育園	23	22	22	67	9	11	1	21	88	-10
	甲南のぞみ保育園(私立)	38	39	32	109	20	16	2	38	147	-24
	こうなん保育園(私立)					23	16	2	41	41	1
	甲南幼稚園(私立)	76	71	75	222					222	37
	小計	213	199	174	586	60	47	5	112	698	-18
	人口	204	192	195	591	207	193	174	574	1,165	
就園率(%)	104	104	89	99	29	24	3	20	60		
信楽地 域	信楽保育園	38	34	20	92	11	5		16	108	-20
	雲井保育園	24	14	14	52	8	4		12	64	-16
	朝宮保育園	8	2	8	18				0	18	5
	多羅尾保育園	3	2	1	6				0	6	-2

	明照保育園(私立)	18	23	11	52	6	4	2	12	64	-5
	信楽幼稚園	5	8		13					13	
	小計	96	83	54	233	25	13	2	40	273	-38
	人口	97	85	84	266	66	77	70	213	479	
	就園率(%)	99	98	64	88	38	17	3	19	57	
合計	合計	922	852	654	2,428	254	156	24	434	2,862	-144
	人口	950	887	886	2,723	875	854	851	2,580	5,303	
	就園率(%)	97	96	74	89	29	18	3	17	54	

(表3) 年度別保育園待機児童数表

単位:人

年度	基準月	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳以上児	合計
19年度	4月現在	0	0	0	0	0	0
	10月現在	8	17	9	4	4	42
20年度	4月現在	2	6	1	2	0	11
	10月現在	18	8	4	0	0	30
21年度	4月現在	7	25	16	2	0	50
	10月現在	16	15	5	2	0	38

(3) 幼稚園・保育園の課題

1. 市内の幼稚園・保育園では、在園児が10人以下の園や200人近い園があり、集団での育ちの面から望ましい適正規模の園とする必要がある。
2. 幼稚園・保育園の約半数の施設が、30年以上経過しており、耐震対応できていない建物で、子どもの安全環境確保の面からも建て替えが必要である。
3. 財政的には、公立の施設の建設をすることが困難な状況になっており、民間の活力を導入する必要がある。

県下で3番目に広い当市においては、地域に集落が点在しているところも多くあることから、幼稚園や保育園を多く有している。

その結果、保育園児が10人に満たない園がある一方、200人に迫る保育園があるなど、集団生活での子どもの育ちを考えるうえでは、必ずしも適切とはいえない状況にある。

また、合併以後土山地域・信楽地域においては、幼稚園がなかったことから、この地域において就学前教育を行う幼稚園の設置を望む声は根強くあり、この要望に応える形で幼保一元化園が開設された。

さらに、合併前から幼稚園が存在していた甲賀地域では、就園・入園の人数が減少していることをうけ、幼保一元化園として開設された。

そのほか、幼稚園の就園児数や保育園入園児数の違いにより、園児一人当たりの経費に差が生じていることから、財政的にも適正規模にすることが求められている。

2. 適正規模・民営化の必要性

(1) 検討委員会設置の背景

少子化や市内での園の規模が大きく変化する中で、就学前の子どもが安心して教育・保育を享受し、健康で生き生きと幼児期を幼稚園若しくは保育園で生活することができる環境を創出しなければならない。そのためには、官民さらに市民が協働しながら、幼稚園・保育園運営のうえで適正規模の確保並びに民営化等を図る必要があるとの認識から、平成20年10月7日に幼保検討委員会が設置され、同日、市長から「甲賀市幼稚園・保育園の適正規模及び民営化に関する基本的な考え方について」の諮問を受けた。

## (2) 諮問事項

諮問事項は、次の三点に集約される。

### ア. 甲賀市幼稚園・保育園の適正規模について

幼稚園・保育園における就学前教育の展開や子どもたちが豊かな人間関係を築き、集団生活を通して、乳幼児期の生きる力を身につけ育ちを保障する良好な教育環境を確保し、充実した就学前教育を享受するために必要な「幼稚園・保育園の規模」の答申

### イ. 甲賀市幼稚園・保育園の配置について

上記ア. の適正規模を基にし、設置する甲賀市幼稚園・保育園の配置

### ウ. 甲賀市幼稚園・保育園の民営化等のあり方について

保育園・幼稚園の民営化を進める上で課題となることが予想される事項や留意すべき点、その課題解消として考えられる解決案の提案

## (3) 検討委員会の審議経過について

回	年月日	協議事項等
第1回	平成20年 10月7日	・委員長、副委員長選出 ・諮問の趣旨理解・スケジュール等意見交換。
第2回	11月28日	・現状と課題について、意見交換。
第3回	平成21年 2月16日	・小規模園、幼保一元化園、中規模園視察 ・現状と課題について、意見交換
第4回	3月27日	・適正規模の考え方について課題の整理や意見交換
第5回	4月28日	・甲賀市幼稚園・保育園における適正規模(定員・年齢構成)及び配置の基本的考え方について、意見交換
第6回	5月18日	・中間報告素案を提出し、適正規模について、意見交換 ・答申書の構成について、検討 ・今後の進め方について協議
第7回	7月2日	・中間報告の内容について意見交換 ・民営化のメリット・デメリットの事例資料検討
第8回	7月24日	・中間報告の最終案の意見交換 一部修正の後、中間報することの確認

	8月6日	中間報告提出（教育長へ）
第9回	8月31日	・適正規模の数値に基づく、幼稚園・保育園の適正配置の基本的考え方について意見交換 ・今後のスケジュール変更の提案を行い、了承
第10回	9月18日	・適正配置の基本的考え方について意見交換 ・民営化等の具体的方策について検討・意見交換
第11回	10月8日	・適正配置の基本的考え方について意見交換 ・望ましい配置について、意見交換
第12回	10月28日	・適正配置について、基本的考え方について意見交換 ・望ましい配置について、意見交換
第13回	11月9日	・適正配置について、基本的考え方について意見交換 ・望ましい配置について、意見交換 ・提言書の構成について協議
第14回	12月1日	・答申素案の検討、基本的考え方について意見交換 ・望ましい配置について、意見交換 ・提言書の構成について協議
第15回	平成22年 1月18日	・答申書提出に伴う取りまとめ
答申	2月22日	「甲賀市幼稚園保育園の適正規模に関する基本的な考え方について」答申

### 3. 幼稚園・保育園の適正規模等について

幼稚園は国の所管省庁が文部科学省の「幼稚園教育要領」に基づき運営され、一方、保育園は厚生労働省の「保育所保育指針」より運営されているが、園の運営は共通するところも多く、また、当市の公立の幼稚園・保育園では、「甲賀市乳幼児保育・教育指針」に基づき、子どもの発達のプロセスを踏まえた教育・保育に取り組まれている。

市内の幼稚園には、公立6園、私立2園があり、園児数が10人余りのところや200人を超える園がある。

また、保育園は公立22園、私立5園があり、園児数が10人以下の小規模な園から200人に迫る大規模な園がある。

このような状況にあって、園生活の中では、就学前の乳幼児に生活習慣を身に付けさせることや、集団生活を通して生きる力の基礎を培い人間関係を育てるとともに豊かな情操を育むためには、適正な規模の幼稚園や保育園にすることは重要なことであり、幼児教育の目的に沿った幼稚園・保育園として設置、運営されることがあるべき姿と考えている。

このことを踏まえ、幼稚園・保育園における適正規模・適正配置について基本的な考え方を検討した。

#### (1) 甲賀市就学前教育・保育のあり方について

幼稚園は幼児教育の場として文部科学省が、保育園は保育に欠ける幼児保



育の場として厚生労働省が所管するなど、幼稚園と保育園に制度的な違いは見受けられるが、就学前の幼児にとってはどちらも集団生活の場であり、特に3歳以上の幼児については、それぞれ、集団生活に適切な人数を確保した中で就学前教育や保育を行うことが重要である。

## (2) 幼稚園・保育園の適正規模(定員・年齢構成)

### 幼稚園の規模

**1. 幼稚園の定数は、保育時間が保育園に比べ短いことから保育園より多く受入れ可能であるが、育ちの面や効果的な園運営から、170人程度が適正な規模と考えられる。**

### 保育園の規模

- 1. 保育園については、150人程度が適切な規模と考えられる。**
- 2. 3歳児については、1クラス20人、4歳児及び5歳児については、1クラス30人が配置基準であるが、子どもの育ちからは、基準人数以下での保育が必要な場合がある。**
- 3. 0歳児から2歳児については、保育に欠ける乳幼児が増加している現状から、受入れについて努力することが求められている。**

幼稚園は、保育園に比べ園生活での教育時間が短いことから、保育園より多い人数が受け入れられ、160人から170人が適正であると見込まれる。

保育園の定数は、児童福祉法に基づく保育所施設の最低基準から見ると3歳児クラスは1クラス20人、4歳及び5歳児については1クラス30人が基準となっている。0歳、1歳、2歳の低年齢児をどれだけの人数を見込むかにより定数が変わるが、現状から推測した場合は、140人から150人程度が適切な定数と考えられる。

なお、長時間保育の増加の傾向から、状況に応じ少人数化についても配慮することが求められる。

この基準数値は各園域の人口を加味していないことから、低年齢児等で通園距離が増加することで通園負担が大きくなる可能性が高い入園者については、一定期間に限定して、通園負担を加味した対応が必要となる。

このことから、すべての園で統合等の規模や配置について統一をするものではないと認識し、前述のとおり一定の規模に馴染まない園については、園の規模や配置に配慮しながら、また、今後の施設整備を視野に入れつつ、幼稚園や保育園を運営していく上での適正規模について、統廃合の検討を加えた。

## (3) 幼稚園・保育園の適正配置

上記で検討した適正規模の幼稚園・保育園を基準とした場合において、各地域の幼稚園・保育園で分離しなければならない大規模な園は現在のところでは無い状況であるが、統合することで適正規模になるとと思われる園があり、

適正規模の基準にあった保育園の配置案を検討した。

なお、統合の際には、地域住民の希望を聞いて集約することが必要である。

#### 4. 幼稚園・保育園の民営化のあり方について

適正規模、適正配置を検討する過程において、公と民の役割を明確にした中で、園運営の民営化やその他経営手法についても検討するよう諮問を受けている。

甲賀市においては、平成21年4月から公設民営の3保育園が、民設民営保育園として効率的で効果的な保育運営に努められている。

このような最近の事例も参考としながら、幼稚園・保育園の民営化のあり方について検討を深めた。

##### (1) 民営化の基本的な考え方について

地方分権の進展により市町村の役割は拡大し、また権限委譲などにより事務事業は増大している一方で、経済情勢の悪化なども含めて市町村の財源は一層厳しい状況にあり、税財源等の有効活用の観点から事業仕分けなどが実施され、公か民かの役割分担が時代の趨勢となっている。

甲賀市でも厳しい財政状況の中で、多様な保育サービスの充実、老朽化した施設の整備、待機児童の解消など、より一層の教育・保育サービスの充実に図るためには多額の財源が必要となり、効率的な幼稚園・保育園運営が求められている。

こうしたことから、多様な教育・保育ニーズに対応していくためには、公立幼稚園・保育園の役割に加え、これまでの柔軟な対応やマネジメント力などを備えた私立幼稚園・保育園の民間活力を効果的に活用することが有効と考えられる。

ところで幼稚園は全国的にも80%程度が民間であり、甲賀市の比率を全国と比較した場合、公の割合が非常に高い状況であることから、幼稚園単独園の場合については、民間実施となっても多くの問題が生じるとは思えない。

今後、公立保育園の民間移管を進めるに際しては、旧町地域に一つは公立保育園を引き続き配置し、機能の充実と公立保育園としての役割を積極的に担うとともに、それ以外の保育園については、移管のためのルールづくりとその選定基準などの透明性を確保する必要がある。

##### <民間移管検討の理由>

1. 新たな選択肢を市民に提供する。(特色ある教育・保育活動を展開する民間施設)
2. 行政経費の節減となり、節減された経費により既存施設の整備充実に努める。
3. 民営化に伴う施設の改築等による入園枠を拡大することにより、保育の充実に図ることができる。

(国の補助金を活用し、私立保育園の施設整備に対して計画的に助成を行うことができる)

## (2) 民営化を進めるうえでの課題と留意事項について

公立保育園の運営に民間活力を導入する手法の一つに指定管理者制度があるが、施設管理や保育サービスの実施内容についての迅速性・柔軟性の確保に課題があることなどから、民間移管の方が適切であると考ええる。

民営化を進めるに際しては、何よりも子どもの保育の質を重視するとともに、民営化に対する保護者の不安を解消し円滑な移行に努めることが望まれる。保護者の理解や協力は必要不可欠なことであり、民営化に関する情報の公開と保護者に対する説明などの機会を確保する必要がある。

### <留意事項>

1. 民営化移行のための引き継ぎや保護者の理解など十分な準備ができるよう準備期間を1年程度は確保すること。
2. 保育士等の職員の入れ替わりなどによる保育環境の変化については、子どもたちへの影響を最小限にすること。
3. 公立保育園の役割を明確にし、積極的な役割を担うこと。
4. 公立・私立幼稚園の保育料（授業料）の格差是正へ対応を行うこと。
5. スムーズな民間移管のための支援や施設改修時などでの支援を行うこと。

## お わ り に

本委員会では、次代を担う乳幼児が恵まれた環境の中で、就学前の教育・保育を受けることを主眼に置き、適正規模や適正配置、さらには、民営化のあり方について、客観的な観点から論議を重ねてきた。

それぞれ、所管の省庁が異なることや設置目的が異なるところはあるが、就学前の乳幼児が園生活の中で生活習慣を身に付け、集団生活を通して生きる力の基礎を培うとともに園児相互のかかわりを通して豊かな情操を育み、社会性を身に付けるための重要な役割を担っている。

したがって、幼稚園や保育園の望ましい規模の実現にあたっては、子どもたちに望ましい就学前の教育・保育の環境を提供することを最優先の目的として検討したものである。

甲賀市において幼稚園・保育園の適正規模・適正配置を進められるにあたっては、本答申を尊重し進められることを切望するところである。

### 【学校教育法】 抜粋

第22条 幼稚園は、義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして、幼児を保育し、幼児の健やかな成長のために適当な環境を与えて、その心身の発達を助長するもの

### 【児童福祉法】 抜粋

第24条 保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児、児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者からの申し込みがあったときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。